

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 93.610 du 28 février 2001

A.76.305/VI-14.315

En cause : **1. l'Association sans but lucratif
Fédération belge des chambres
syndicales de médecins,**
2. de TOEUF Jacques,
 ayant élu domicile chez
 Me Eric THIRY, avocat,
 avenue Hippolyte Boulenger 49
 1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre des Affaires sociales,
ayant élu domicile chez
Me Johan VANDEN EYNDE, avocat,
avenue de la Couronne 340
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 novembre 1997 par l'A.S.B.L. "Fédération belge des chambres syndicales des médecins" et Jacques de TOEUF qui demandent "l'annulation de l'arrêté royal du 8 août 1997 fixant les règles concernant les élections médicales, telles qu'elles sont prévues à l'article 211, § 1er, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, publiée au Moniteur belge le 11 septembre 1997, pages 23483 à 23485 et en particulier les articles 2 et 3";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 2 mars 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 30 janvier 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 février 2001;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DE CROON, loco Me THIRY, avocat, comparaissant pour les requérants et Me WOLTER, loco Me VANDEN EYNDE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIHOUL, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de fait et de droit nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 dispose en son article 211, tel que remplacé par l'article 123 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, que :

" § 1er. Conformément aux modalités fixées par le Roi, l'institut organise tous les quatre ans des élections réglant la représentation des organisations professionnelles représentatives des médecins, au sein des organes de l'Institut désignés par le Roi.

Les élections sont secrètes et sont organisées selon le système de la représentation proportionnelle. Les premières élections auront lieu au plus tard le 30 juin 1997.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions auxquelles doivent répondre les organisations professionnelles des médecins pour être reconnues comme représentatives. De plus, Il détermine pour chaque organe, la proportion entre médecins-généralistes et médecins-spécialistes, compte tenu plus particulièrement de la mission de cet organe.

§ 2. Le Roi détermine les dates auxquelles, au plus tard, un système d'élections semblable à celui prévu pour les organisations professionnelles des médecins et dont Il détermine les modalités, est étendu aux organisations professionnelles des dentistes, ainsi qu'aux organisations des professions ou institutions visées à l'article 26."

Cette disposition substitue une élection au scrutin secret à la prise en compte du nombre des membres des différentes organisations pour déterminer leur représentativité.

2. L'arrêté royal du 8 août 1997 fixant les règles concernant les élections médicales telles qu'elles sont prévues à l'article 211, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui constitue l'acte attaqué, dispose notamment comme suit :

" Article 1. § 1er. Afin d'être reconnues comme représentatives ainsi que prévu à l'article 211, § 1er, troisième alinéa, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, les organisations professionnelles des médecins doivent satisfaire aux conditions suivantes :

A. 1° avoir statutairement pour but principal la défense des intérêts professionnels à la fois des médecins généralistes et des médecins spécialistes;

(...)

Art. 2. § 1er. Il y a deux collèges électoraux. L'un se compose de tous les médecins spécialistes et médecins spécialistes en formation répertoriés comme tels à l'INAMI., l'autre de tous les autres médecins répertoriés à l'INAMI..

(...)

Art. 3. § 1er. Le vote est secret. La voix est donnée à une organisation professionnelle de médecins reconnue; le vote est facultatif et se fait par courrier. Le bulletin de vote est envoyé à l' INAMI. sous pli fermé et recommandé à la poste.

(...)

§ 6. L'organisation pratique concernant l'exécution du présent article est fixée par le Ministre des Affaires sociales.

Art. 4. La répartition des mandats par collège électoral entre les organisations professionnelles des médecins qui, en vertu de l'article 1er, sont reconnues comme représentatives, se fait selon le système de la représentation proportionnelle. Par mandat à attribuer dans un organe déterminé, il est requis un nombre de voix égal au quotient de la division du nombre total de suffrages émis par le nombre de mandats à attribuer; des mandats restants, le premier est attribué à l'organisation qui, après l'opération précitée, a le plus grand nombre restant de suffrages, le deuxième à l'organisation qui a le deuxième plus grand nombre restant de suffrages, etc., En cas d'égalité du nombre de suffrages restants, le mandat est attribué à l'organisation représentative qui a recueilli le plus petit nombre de suffrages.

(...)"

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête pour tardiveté; qu'elle fait valoir que l'arrêté attaqué a été publié au Moniteur belge le 11 septembre 1997 alors que la requête n'a été déposée au greffe que le 12 novembre 1997, soit au delà du délai de 60 jours prescrit par l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat;

Considérant que la requête a été introduite par lettre recommandée à la poste le 7 novembre 1997, soit dans le délai de 60 jours prescrit par la disposition précitée; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 211, § 1er, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, précité, en ce que l'article 2 de l'acte attaqué prévoit que "Il y a deux collèges électoraux. L'un se compose de tous les médecins spécialistes et médecins spécialistes en formation répertoriés comme tels à l'I.N.A.M.I., l'autre de tous les autres médecins répertoriés à l'I.N.A.M.I.", alors que l'article 211, § 1er, alinéa 2, de la loi précitée, tel qu'il a été modifié par l'article 123 de la loi du 29 avril 1996, prévoit que "les élections sont secrètes et sont organisées selon le système de la représentation proportionnelle"; que les requérants affirment que le législateur n'a nullement prévu de diviser l'électorat en deux collèges, que l'article 211, § 1er, alinéa 3, de la loi précitée dispose que le Roi "détermine pour chaque organe la proportion entre médecins généralistes et médecins spécialistes, compte tenu plus particulièrement de la mission de cet organe" et que c'est donc au stade de la composition des organes que la proportion entre médecins généralistes et médecins spécialistes est établie par arrêté royal; qu'ils soutiennent encore que la division de l'électorat en deux collèges ne peut pas se justifier davantage par la nécessité de déterminer la représentativité de généralistes ou de spécialistes devant être désignés dans les divers organes de l'I.N.A.M.I., puisque l'article 21, § 1er, alinéa 1er, b, l'article 26, alinéa 1er et l'article 28, § 2, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance maladie-invalidité prévoient que le choix du Roi se fait parmi les membres d'organisations représentatives;

Considérant qu'en prenant l'arrêté attaqué, sur la base de l'article 211 de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, précitée, le Roi a déterminé quelles étaient les autorités compétentes pour reconnaître une organisation professionnelle comme représentative et a précisé les modalités des élections en vertu desquelles s'opère la répartition des mandats par collège électoral entre organisations professionnelles; qu'Il a décidé, en particulier, à l'article 2, § 1er, qu'il y a deux collèges électoraux composés, l'un, de tous les médecins spécialistes et de tous les médecins spécialistes en formation répertoriés comme tels à l'I.N.A.M.I., l'autre de tous les autres médecins répertoriés à l'I.N.A.M.I.; que, compte tenu des termes de l'habilitation qui Lui a été conférée par l'article 211, § 1er, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, précité, le Roi n'a pas, en prenant cette disposition, excédé ses pouvoirs; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'ils affirment que "la création de deux collèges électoraux telle que prévue par l'article 2 de l'Arrêté attaqué crée une discrimination entre médecins généralistes et médecins spécialistes, qu'ils soient électeurs, candidats ou élus"; qu'ils affirment que "cette distinction par collèges va à l'encontre même des principes d'organisations représentatives regroupant à la fois médecins généralistes et médecins spécialistes tels qu'ils sont rappelés dans le rapport au Roi"; qu'ils font valoir, à titre d'exemple, que, comme la Belgique compte environ 20.000 spécialistes et 14.000 généralistes et candidats généralistes, prestant dans le cadre de l'I.N.A.M.I., en supposant que votent 12.000 spécialistes et 6.000 généralistes, il faudrait obtenir 2.000 voix de spécialistes et seulement 1.000 voix de généralistes pour un seul siège à la commission médico-mutualiste, discrimination qui ne

trouve aucune justification dans l'objectif poursuivi par l'arrêté;

Considérant que les requérants se fondent, à tort, sur l'organisation, par l'acte attaqué, de deux collèges électoraux, l'un pour les généralistes, l'autre pour les spécialistes, pour affirmer que les candidats ne sont pas traités dans le respect du principe d'égalité; qu'en effet, les candidats aux élections médicales ne sont pas les médecins généralistes ou les médecins spécialistes, mais bien les "organisations professionnelles représentatives des médecins" qui défendent à la fois les intérêts des médecins spécialistes et des médecins généralistes; qu'en application de l'acte attaqué, toutes les organisations professionnelles représentatives qui sont candidates aux élections sont traitées dans le respect de la règle d'égalité, puisque chacune doit recueillir le même nombre de voix pour obtenir un mandat; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation de l'article 211, § 1er, alinéa 1er, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, de la violation des principes généraux du droit et des principes de bonne administration en ce que cette disposition charge le Roi de fixer les modalités des élections, alors que l'article 3, § 6, de l'arrêté royal attaqué délègue cette compétence au ministre des Affaires sociales; qu'ils affirment que, comme l'avait fait observer la section de législation du Conseil d'Etat, cette subdélégation n'est pas permise par la loi, qu'elle emporte le risque d'une absence de contrôle démocratique, risque d'autant plus flagrant que, selon l'article 3, § 2, de l'arrêté attaqué, la liste des votants doit rester secrète; qu'ils font valoir encore que, si le vote lui-même doit rester secret, il en est autrement du contrôle de l'élection et de la vérification de la procédure d'élection qui exige que le

dépouillement puisse se faire en présence de témoins et que les listes des électeurs ayant participé au scrutin ou non puissent être vérifiées;

Considérant que si, selon l'article 211, § 1er, alinéa 1er, de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, c'est au Roi qu'il appartient de fixer les modalités d'organisation des élections, cette disposition ne lui interdit pas de confier à un ministre le soin de prendre à cet effet des mesures d'exécution de détail; qu'en l'espèce, la section de législation du Conseil d'Etat avait, dans un avis donné le 7 juillet 1997, souligné l'étendue excessive de la délégation envisagée dans les termes suivants :

" art.3

Selon l'article 211, § 1er, alinéa 1er, de la loi coordonnée, c'est le Roi qui fixe les modalités des élections médicales. Par conséquent, la délégation que l'article 3, § 6, du projet confère à cet égard au Ministre des Affaires sociales, est trop étendue";

qu'elle a déclaré, dans l'avis L.26.900/1 du 16 septembre 1997 relatif au projet appelé à devenir l'arrêté ministériel du 2 mars 1998 fixant l'organisation pratique des élections médicales que :

" L'arrêté en projet pourvoit à l'exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 8 août 1997 fixant les règles concernant les élections médicales telles qu'elles sont prévues à l'article 211, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Cet arrêté royal confère au Ministre le pouvoir de déterminer l'organisation pratique concernant la reconnaissance comme organisation représentative ou groupement (article 1er, § 6), l'établissement et la consultation de la liste électorale (article 2, § 4) et les opérations de vote et de dépouillement (article 3, § 6). En outre, cet arrêté royal confère au Ministre la compétence générale de fixer les délais dans lesquels l'exécution doit être donnée à ses diverses dispositions (article 7).

Le fondement légal du projet lui est procuré, dès lors, par l'article 211, § 1er, de la loi coordonnée, combiné aux délégations précitées de l'arrêté royal du 8 août 1997.

2. L'arrêté royal précité a tenu compte des observations formulées par la section de législation du Conseil d'Etat, selon lesquelles certaines délégations que le projet dont il est issu entendait conférer au Ministre des Affaires sociales étaient trop étendues. En vertu de l'article 211, § 1er, de la loi coordonnée, il appartient en premier lieu au Roi, en effet, de fixer les modalités des élections médicales et, à cet égard, seul le soin de régler des questions d'intérêt subsidiaire peut être confié au Ministre.";

Considérant que, par l'article 3, § 6, de l'arrêté attaqué, le Roi confie au ministre des Affaires sociales "l'organisation pratique concernant l'exécution du présent article"; qu'ainsi, Il n'a pas excédé ses pouvoirs; qu'il n'apparaît pas davantage qu'Il ait, par la même disposition, porté atteinte au caractère démocratique de l'élection; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 14.000 francs, sont mis à charge de l'A.S.B.L. "Fédération belge des chambres syndicales des médecins" et de Jacques de TOEUF, chacun à concurrence de 7.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre, le vingt-huit février deux mille un
par :

MM. CLOSSET,	Président de chambre,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.